

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2006)8



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

25-Jan-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/ETH(2006)8
Non classifié

**PERSONNEL EN POSTE POLITIQUE ET HAUTS FONCTIONNAIRES ASSUMANT DES
FONCTIONS DE CONSEIL SUR L'ACTION À MENER : L'EXEMPLE DU DANEMARK**

Réunion d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public

**26 et 27 janvier 2006
Château de la Muette, Paris**

Ce document a été élaboré pour le Programme SIGMA de l'OCDE dans le cadre d'une étude internationale sur les relations entre les conseillers politiques et les fonctionnaires en 2005. Avec l'aimable autorisation des responsables du Programme SIGMA, il vient à l'appui du débat de la séance V en exposant les principaux problèmes qui se posent à l'interface politico-administrative.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Johanna Möhring, Programme SIGMA, courriel : Johanna.Moehring@oecd.org ; tél.: +33 1 45 24 13 18 ; ou Janos Bertok, courriel : janos.bertok@oecd.org ; tél.: 33-1 45 24 93 57.

**JT00200217
TRADUCTION PROVISOIRE**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais



Programme SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne, financée principalement par l'Union européenne

PERSONNEL EN POSTE POLITIQUE ET HAUTS FONCTIONNAIRES ASSUMANT DES FONCTIONS DE CONSEIL SUR L'ACTION À MENER : L'EXEMPLE DU DANEMARK

Thomas Broeng Jørgensen et Rikke Ginnerup¹

I. Contexte national

Le contexte général administratif et politique danois

L'administration danoise comprend dix-neuf ministères (y compris les Services du Premier ministre), soixante organismes publics et un large éventail d'institutions, notamment des entreprises publiques et d'autres organes diversement rattachés à l'État.

La Constitution danoise n'énonce pas de règles précises concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale. Toutefois, deux dispositions constitutionnelles sont à retenir pour comprendre l'appareil ministériel danois. Tout d'abord, le Premier ministre décide souverainement de la nomination et de la révocation des ministres, ainsi que de la composition des portefeuilles ministériels. Ensuite, le principe juridique et normatif de la responsabilité ministérielle joue un rôle fondamental dans le régime.

Le ministre est personnellement responsable devant le Parlement de toute activité menée au sein du ministère, tout en étant chargé des dossiers politiques ou administratifs traités dans les directions et organismes relevant du ministère. Le ministre jouit donc d'une large autonomie. Dans le régime danois, par opposition à un régime centré sur le Conseil des ministres, ni le Premier ministre, ni le Conseil des ministres collectivement ne peuvent donner des instructions formelles à un ministre sur une question particulière. Cependant, comme le Premier ministre est chargé de la nomination et de la révocation des

¹ Thomas Broeng Jørgensen et Rikke Ginnerup sont Chefs de section au Ministère des Finances du Danemark. Cette note fait valoir le point de vue personnel des deux auteurs et ne reflète pas nécessairement celui du Ministère des Finances, ni du Gouvernement du Danemark. Cette note a été élaborée avec l'aide financière de l'Union européenne. Les idées qui y sont exprimées sont celles des auteurs ; elles ne sauraient en aucun cas être considérées comme le reflet de la position officielle de l'Union européenne, et elles ne reflètent pas nécessairement la position de l'OCDE et de ses pays membres, ni celle des pays bénéficiaires qui participent au Programme SIGMA.

ministres, ainsi que des remaniements ministériels, chaque ministre dépend en définitive de la volonté souveraine du Premier ministre.

Outre ces caractéristiques fondamentales du régime danois, la fonction publique peut être considérée comme très proche de l'archétype wébérien de l'administration. La fonction publique est ainsi une administration au mérite avec service de carrière où les hauts fonctionnaires, principalement recrutés à l'intérieur de leur ministère d'origine, sont politiquement neutres.

Pour ce qui est du contexte politique, les pouvoirs publics danois se caractérisent notamment par le fait que les formations politiques reposent en général sur des gouvernements de coalition de partis minoritaires. Aussi la coordination, qui a lieu essentiellement dans deux comités (le Comité économique et le Comité de coordination), et le règlement des conflits interministériels sont-ils des instruments essentiels pour assurer « l'intégration des politiques ».

Le développement du conseil politico-stratégique au Danemark

Depuis le milieu du XX^e siècle, de nombreux pays se sont montrés de plus en plus attentifs à la nécessité de recruter des fonctionnaires qui ont complété leur formation juridique et budgétaire par des compétences plus politico-stratégiques. Le Danemark ne se distingue en rien des autres pays à cet égard et, notamment ces dernières années, l'intégration du conseil sur l'action à mener et du conseil politico-tactique a pris plus d'importance.

Cette évolution s'est traduite par le remplacement des fonctionnaires de formation juridique par des économistes dotés de nouvelles compétences, et aussi, à terme, par des spécialistes en sciences politiques qui peuvent porter un regard pénétrant sur le contexte politique et réagir aux divers obstacles politiques. L'évolution au Danemark, de la première Constitution de 1848-49 à nos jours peut s'analyser en trois périodes. De 1848 à 1901, il n'y avait pas de séparation nette entre les fonctionnaires et les responsables politiques. Un fonctionnaire pouvait ainsi passer d'un poste de secrétaire général à un portefeuille ministériel, et il exerçait souvent plusieurs « activités parallèles » à côté de son emploi de fonctionnaire. De 1901 à 1945, le profil des fonctionnaires ressemblait beaucoup à celui qui est décrit plus haut, avec de solides compétences juridiques et budgétaires. Durant cette période, le fonctionnaire était un administrateur au jour le jour qui laissait la politique aux responsables politiques. De 1945 à nos jours, on assiste à un retour progressif au profil du fonctionnaire qui assure en même temps des fonctions de conseiller politique.

Principale conclusion à tirer de ce survol rapide : le fait que la fonction publique assure un conseil politique n'a rien de nouveau au Danemark. La distinction souvent opérée entre le conseil technique sur l'action à mener et le conseil politico-tactique n'est donc plus toujours défendable aujourd'hui au Danemark.

À la section suivante, on approfondira l'étude de la mission et des tâches de la fonction publique titulaire et des fonctionnaires nommés à des postes politiques (conseillers spéciaux).

II. La mission et les tâches de la fonction publique titulaire

Au Danemark, le conseil et l'assistance ministériels reposent essentiellement sur une fonction publique titulaire et politiquement neutre. C'est pourquoi le recrutement et la nomination aux postes de la fonction publique sont décidés sur le principe de la sélection par le mérite et non pas de l'affiliation politique.

La fonction publique titulaire est à la fois désireuse et capable de donner des conseils techniques et politico-tactiques d'ensemble. Toutefois, lorsqu'elle remplit cette mission de conseil, la fonction publique doit veiller tout particulièrement aux règles déontologiques, à la neutralité politique, à la légalité et à l'obligation de dire la vérité.

Le professionnalisme en général impose l'adhésion à des normes reconnues dans un domaine donné, par exemple les règles économiques pour procéder à l'analyse budgétaire. La règle de neutralité politique implique que la fonction publique titulaire doit s'abstenir de donner des conseils lors des campagnes électorales et de contribuer à l'élaboration de la documentation électorale, de rédiger des discours s'adressant aux congrès des partis politiques, etc.

Les secrétaires généraux (*departementschefer*) ont joué un rôle essentiel depuis la dernière guerre dans l'élargissement de la fonction de conseil politico-tactique de la fonction publique titulaire. Aujourd'hui encore, les secrétaires généraux sont, et de loin, à l'origine de l'essentiel des conseils politiques destinés aux ministres.

En plus des conseils donnés par les secrétaires généraux, le conseil politique passe aussi par diverses fonctions assurées dans les ministères. Un chef de cabinet (*ministersekretær*) participe généralement, d'une façon ou d'une autre, à la fonction de conseil politique, même si le secrétariat pratique du ministre, par exemple dans ses relations avec le Parlement, la coordination de ses réunions, les relations avec la presse, la gestion et la mise à jour de son emploi du temps, reste sa tâche principale.

D'autres fonctionnaires, par exemple les secrétaires généraux adjoints et les chefs de division, sont, eux aussi, une source importante de conseil politique. Les chefs de section eux-mêmes formulent des conseils politiques dans des notes écrites, etc. Cependant, l'accès des chefs de section au ministre pour lui donner des conseils de vive voix est très variable.

Enfin, certains conseils politiques viennent éclairer les ministères par le canal du secrétariat des partis politiques. Ils passent presque toujours par le ministre, qui transmet alors une idée à son ministère, où un traitement complet de la stratégie ou de la question est alors effectué. Cette modalité est assez rare au Danemark, car le gouvernement peut accéder à de très importants moyens de conseil au sein des ministères eux-mêmes. Cependant, la coalition, qui n'a pas accès aux ministères, doit faire appel au secrétariat des partis politiques, beaucoup plus que ne le fait le gouvernement.

À cet égard, il importe de souligner que les parlementaires de base, qu'ils soient membres ou non du parti (ou des partis, dans le cas d'un gouvernement de coalition) au pouvoir, ne peuvent pas demander aux ministères d'effectuer l'analyse d'une question particulière sans passer par la voie officielle, c'est-à-dire en général par le ministre.

Le tableau ci-après fait apparaître les principaux intervenants dans la présentation de ses dossiers au ministre lui-même. Le tableau montre que, globalement, tous les types de contacts avec les ministres, notamment les conseils politico-tactiques écrits, suivent la même tendance. Le niveau des interventions varie sensiblement d'un ministère à l'autre.

Les échanges directs avec le ministre se concentrent au niveau de la haute fonction publique, et les diverses formes de participation, aux niveaux inférieurs.

Tableau 1. Qui intervient dans la présentation de ses dossiers au ministre lui-même ? N = 18 ministères (non compris les Services du Premier ministre)							
	Toujours	Souvent	Parfois	Rarement	Jamais	Sans objet	Total
Le secrétaire général	12	4	1	0	0	1	18
Le secrétaire général adjoint	1	11	4	0	0	2	18
Un chef de division	3	9	4	1	0	1	18
Un chef de section	1	6	8	0	2	1	18
Un directeur d'organisme	2	2	7	4	1	2	18

Les ministres sont en général très satisfaits du conseil et de l'assistance que leur assure la fonction publique titulaire, tant pour ce qui est du conseil politique que du conseil politico-stratégique. Toutefois, ils sont moins satisfaits de l'aide à la rédaction de leurs discours. De plus, le fait que les ministres recrutent en général des conseillers spéciaux qui connaissent les médias permet de penser qu'il y a lieu de renforcer l'aptitude de la fonction publique titulaire à s'occuper des relations avec la presse.

Ces dernières années, plusieurs ministères ont réorganisé leurs directions (par exemple en étoffant leur secrétariat politique à proximité du ministre) pour renforcer les fonctions qui portent sur la politique à suivre et l'aptitude des fonctionnaires titulaires à donner des conseils aux ministres (*cf. encadré 1 ci-après*).

Encadré 1. L'organisation des ministères et du conseil aux ministres

En général, un ministère est dirigé par un ministre, assisté d'un secrétariat restreint (composé de deux chefs de cabinet de formation universitaire et d'un conseiller nommé à un poste politique), suivi d'un secrétaire général assisté d'un secrétariat restreint (composé d'un chef de cabinet de formation universitaire), lui-même suivi de divisions subdivisées en sections, etc. Ces dernières années, plusieurs ministères ont réorganisé leurs directions et l'un des principaux moteurs de cette réforme a été l'intention de renforcer les moyens d'assurer une fonction de conseil aux ministres rapide et fiable.

La tendance dans les ministères est à étoffer le secrétariat politique autour du ministre. Le personnel des secrétariats est souvent composé de fonctionnaires talentueux et assez jeunes, spécialement formés à l'élaboration des mesures nouvelles, la coordination des mécanismes politiques et des programmes de réforme, la rédaction des discours ministériels, etc. Comme indiqué plus haut, les ministres sont moins satisfaits de l'aide de la fonction publique titulaire à la rédaction de leurs discours. Les secrétariats politiques sont aussi considérés comme une solution pour renforcer ces compétences dans la fonction publique titulaire.

L'un des principaux défis à relever est d'assurer une coopération et une coordination étroites entre l'organisation administrative et les secrétariats politiques. La caractéristique distinctive et positive de la fonction publique titulaire en général est sa capacité d'assurer à la fois le conseil politique et le conseil politico-stratégique à tous les niveaux de l'organisation.

III. Les missions et les tâches des conseillers spéciaux

La nomination de fonctionnaires à un poste politique (conseillers spéciaux) est toujours restée limitée au Danemark, par rapport à ce qui se fait dans les autres démocraties occidentales. En Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, on peut observer que les secrétaires d'État ou les ministres délégués, ainsi que les conseillers politiques, sont nommés à un poste politique. Les fonctionnaires nommés à un poste politique sont à la fois nombreux et étroitement associés à la conduite des affaires publiques.

Cependant, au Danemark, un seul ministre nommé à un poste politique est chargé de gérer le ministère, y compris les organismes relevant du ministère, et un seul conseiller spécial est nommé par ministre.² Il importe de souligner que les missions et les tâches des conseillers spéciaux ne sont pas comparables à celles des secrétaires d'État et des ministres délégués dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

Les conseillers spéciaux sont essentiellement engagés pour s'occuper des tâches qui ont trait à la presse, par exemple les contacts avec les journalistes, les communiqués de presse et la participation aux entretiens. Seuls quelques rares conseillers spéciaux passent le plus clair de leur temps à donner des conseils politico-tactiques au ministre, jouant ainsi le rôle de « sorcier de la communication » dont les médias se font si souvent l'écho.

² À l'exception du Ministère des affaires étrangères, où deux ministres sont compétents (affaires étrangères générales et problèmes de développement).

Il y a toutefois des exceptions à cette règle générale. Ainsi, dans les affaires importantes qui relèvent de la compétence des Services du Premier ministre, le conseiller spécial est très proche du ministre et du secrétaire général, et il participe aux réunions de gestion du ministère. Il peut en même temps communiquer à la presse les données générales sur le fond des dossiers en cours, un éclairage politique et les objectifs visés, etc.

Les ministères danois ne comptent que quelques conseillers spéciaux. En 2005, quatorze seulement des vingt ministres faisaient appel aux services d'un conseiller spécial et aucun ministre n'a jamais eu plus d'un conseiller spécial. Six ministres ont donc choisi de ne faire appel qu'à la fonction publique titulaire pour leur conseil sur la politique à suivre, les conseils politico-tactiques et les relations avec la presse. Le recours à un conseiller spécial semble dépendre des préférences du ministre plus que du domaine de compétence du ministère.

Sur les quatorze conseillers spéciaux, huit ont un diplôme de journalisme ou une expérience professionnelle dans les médias danois. Les autres conseillers sont en général des universitaires possédant une expérience approfondie du journalisme ou d'un emploi au secrétariat d'un parti politique. Pratiquement aucun d'entre eux n'avait déjà occupé un emploi dans la fonction publique.

La majorité des conseillers spéciaux au Danemark possèdent donc un diplôme de journalisme ou une expérience professionnelle dans les médias. On peut y voir une conséquence de l'importance toujours croissante des médias dans la société et la politique.

Durant les années 80 et 90, on a observé une légère augmentation du nombre de conseillers spéciaux nommés à un poste politique hors fonction publique. Cette évolution a conduit au Livre blanc 1354/1998, qui traite des rapports entre la fonction publique titulaire et les conseillers spéciaux nommés à un poste politique.

Le Livre blanc précité a pour la première fois défini les missions et les tâches des conseillers spéciaux. La particularité des conseillers spéciaux est que leur emploi est lié au mandat du ministre, qu'ils sont affectés au cabinet du ministre et qu'ils ne peuvent exercer aucun pouvoir exécutif sur des fonctionnaires en poste à l'extérieur du cabinet.

Un autre Livre blanc a été publié en juin 2004 (Livre blanc 1443/2004), essentiellement du fait d'un débat de société sur deux questions. Le premier débat portait sur les limites de la participation des fonctionnaires titulaires aux questions qui concernent les partis politiques. Le deuxième, les règles applicables aux fonctionnaires assumant les fonctions de conseiller spécial.

Le Livre blanc 1443/2004 s'est traduit par un certain nombre de recommandations concernant les règles applicables aux fonctionnaires et le recours aux conseillers spéciaux. Bien que la formulation de ces règles soit claire et sans ambiguïté, il faut surtout y voir des lignes directrices non contraignantes, par opposition aux textes législatifs et réglementaires qui le sont. Les lignes directrices les plus importantes sont les suivantes :

1. Tout d'abord, les conseillers spéciaux sont soumis aux mêmes règles déontologiques que les fonctionnaires titulaires et, comme eux, à l'obligation de dire la vérité et de respecter la légalité. Seule diffère la condition de neutralité à l'égard des partis politiques. Contrairement aux fonctionnaires, les conseillers spéciaux doivent être autorisés à aider leur ministre lors des élections au Parlement. Cependant, ils doivent être déchargés de leurs fonctions pendant la campagne électorale et ne peuvent donc être autorisés à utiliser les installations du ministère (notamment les réseaux informatiques, etc.).
2. Le Livre blanc recommande que les pouvoirs et les fonctions soient rigoureusement définis, pour que la présence de conseillers spéciaux ne crée aucune incertitude sur les fonctions de gestion dans les ministères. Les conseillers spéciaux ne doivent donc pas être habilités à donner des instructions aux fonctionnaires titulaires en poste à l'extérieur du cabinet du

ministre. Il faut aussi préciser que les conseillers spéciaux, comme les fonctionnaires titulaires, relèvent du secrétaire général qui s'est vu confier les fonctions de gestion par le ministre.

3. Le Livre blanc recommande de ne pas engager plus de deux ou trois conseillers spéciaux par ministère. Le comité chargé d'élaborer le Livre blanc³ a estimé qu'il serait judicieux de donner toute leur place aux diverses fonctions des conseillers spéciaux (conseil politico-stratégique, communication, etc.) tout en contenant leur influence par une limitation de leur nombre à deux ou trois. Cependant, le Premier ministre avait déclaré dès 2001 que chaque ministre ne devrait engager qu'un seul conseiller spécial, et cette recommandation d'un conseiller unique n'a pas été modifiée depuis la publication du Livre blanc.
4. Le Livre blanc rappelle que l'ouverture et la transparence dans l'engagement de conseillers spéciaux sont essentielles pour éviter la méfiance du public. Pour plus de transparence sur le recours aux conseillers spéciaux, des informations sur leur expérience professionnelle sont publiées sur le site Web des Services du Premier ministre.
5. Enfin, le Livre blanc recommande diverses méthodes pour gérer les relations avec la presse (*cf. l'encadré 2 ci-après*).

Encadré 2. L'orientation médiatique rend les conseillers spéciaux de plus en plus indispensables

Si la communication politique est aujourd'hui enseignée dans tous les grands programmes de sciences politiques du monde entier, ce n'est pas un hasard. Le rôle énorme des médias dans la société trouve ainsi son expression dans le monde politique aussi, où le recours aux conseillers spéciaux peut être considéré comme une réponse à la nécessité de s'occuper des médias avec plus d'efficacité.

Il est parfois arrivé au Danemark qu'un journaliste, pour avoir critiqué ou injustement traité un ministre, soit pratiquement privé de toute relation professionnelle avec le ministère visé. Le Livre blanc 1443/2004 consacre une section entière à la conduite à tenir face aux médias.

Premièrement, en règle générale, l'ensemble des principes administratifs normaux que doivent observer les fonctionnaires, par exemple l'objectivité et la non-discrimination, s'appliquent aux relations entre les médias et les conseillers spéciaux. Autrement dit, les conseillers spéciaux sont tenus de dire la vérité lorsqu'ils parlent aux journalistes et ils ne peuvent pas choisir les journalistes auxquels ils s'adresseront. Le Livre blanc 1443/2004 précise bien à cet égard que la presse doit autant que possible être traitée équitablement, même si un journaliste s'était montré injuste envers le ministre.

Deuxièmement, « l'exclusivité » peut être accordée si le cas d'espèce le justifie. Lorsque, par exemple, une initiative gouvernementale peut bénéficier d'une attention plus soutenue et plus générale si elle est exposée dans tel ou tel média. Cependant, le principe de non-discrimination veut notamment qu'un ministère qui a donné l'exclusivité à un journaliste fournisse la même information aux autres journalistes s'ils le demandent. Or, certaines nouvelles ne justifient pas l'exclusivité. Il en va ainsi, par exemple, des initiatives politiques qui revêtent une telle importance pour le public qu'il est hors de question de se demander s'il convient ou non de les publier.

Troisièmement, le fractionnement d'une exclusivité (programmation échelonnée du reportage sur plusieurs jours) peut être autorisé. Les informations ainsi diffusées ne doivent pas donner une image déformée de la réalité, et le ministère doit aviser le journaliste que ces informations s'inscrivent dans une initiative plus large et doivent être replacées dans leur contexte.

Quatrièmement, le ministère ne peut pas choisir à la place du média considéré les journalistes qu'il enverra aux réunions et points de presse, aux entretiens, etc. Cependant, il peut être fondé à inviter certains journalistes, par exemple en raison de leurs connaissances dans un domaine précis. Le Livre blanc 1443/2004 souligne que le ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des entretiens qu'il entend accorder.

³ Le Comité d'experts sur le conseil et l'assistance de la fonction publique au gouvernement et à ses ministres.

IV. Expérience pratique de la mise en œuvre

En juin 2004, le Gouvernement du Danemark a émis un communiqué de presse pour indiquer que, d'une manière générale, le Livre blanc 1443/2004 représente la position du gouvernement et que les ministères doivent adhérer aux lignes directrices qui y sont énoncées.

Pour donner suite au Livre blanc 1443/2004, un modèle de contrat de travail pour les conseillers spéciaux a été établi sur les lignes directrices du Livre blanc, et il sert aujourd'hui de référence pour l'engagement des conseillers spéciaux par les ministères (*cf. l'encadré 3 ci-après*).

Encadré 3. Le modèle de contrat de travail pour les conseillers spéciaux

Le modèle de contrat de travail pour les conseillers spéciaux prévoit les dispositions suivantes :

- Lieu et champ d'activité ;
- Lignes directrices énoncées dans le Livre blanc 1443/2004 ;
- Information publique sur l'emploi du conseiller spécial ;
- Traitement et conditions d'emploi, pension, congés et temps de travail ;
- Lignes directrices relatives à la cessation de fonctions ;
- Autres dispositions relatives à l'emploi (gratuité du téléphone, journaux, accès Internet, etc.) ;

Le contrat précise qu'un conseiller spécial est soumis au Code pénal danois et à la loi sur l'administration publique. De plus, un conseiller spécial ne peut pas donner d'instructions aux fonctionnaires de la hiérarchie. Le contrat précise aussi que des informations seront publiées sur le site Web des Services du Premier ministre en ce qui concerne les fonctions, le lieu de travail et l'expérience professionnelle de chaque conseiller spécial. Et enfin, le contrat précise qu'un conseiller spécial est déchargé de ses fonctions dès qu'une élection est annoncée officiellement.

Jusqu'à la publication du Livre blanc 1443/2004, il subsistait une certaine ambiguïté sur l'assujettissement des conseillers spéciaux à l'autorité administrative des secrétaires généraux et sur le pouvoir des conseillers spéciaux de donner des instructions aux fonctionnaires titulaires.

Le Livre blanc a confirmé que le secrétaire général avait autorité administrative sur les conseillers spéciaux et que seuls les fonctionnaires titulaires pouvaient donner des instructions aux agents de la fonction publique. Ce principe régit les rapports des conseillers spéciaux et des fonctionnaires.

Pour donner suite là encore au Livre blanc, le gouvernement a décidé que tous les nouveaux conseillers spéciaux devaient être informés de l'organisation, du mode de fonctionnement et des procédures en vigueur dans l'appareil ministériel afin qu'ils puissent y travailler plus efficacement. La section qui suit porte essentiellement sur le programme de formation qui s'impose aux nouveaux conseillers spéciaux.

V. Programmes de formation existants

Les conseillers spéciaux ont en général une expérience professionnelle différente de celle des fonctionnaires classiques. La plupart d'entre eux avaient auparavant un emploi dans les médias et ne possèdent ni les connaissances théoriques, ni l'expérience pratique de l'administration publique. Autrement dit, il leur faut une certaine formation pour qu'ils puissent s'adapter rapidement aux habitudes de travail du ministère d'accueil et, en même temps, apprendre les règles générales, par exemple celles qu'énonce la loi sur l'administration publique.

À cet effet, le Gouvernement du Danemark a mis en œuvre un programme de formation spécialement destiné aux conseillers spéciaux (*cf. l'encadré 4 ci-après*).

Encadré 4. Programme de formation des conseillers spéciaux au Danemark

Le Ministère des finances et le Ministère de la justice ont mis sur pied, après la publication du Livre blanc 1443/2004, un programme de formation destiné aux conseillers spéciaux. Ce programme se compose des éléments suivants :

- La politique gouvernementale relative aux conseillers spéciaux ;
- Grandes lignes de l'histoire et de l'organisation de l'administration centrale ;
- L'appareil ministériel et les services rendus au ministre ;
- L'évolution de la fonction publique au Danemark ;
- L'apparition et l'histoire des conseillers spéciaux au Danemark ;
- Les règles générales de l'administration et la lecture de la loi sur l'administration publique. ;
- Les lignes directrices applicables à la communication des conseillers spéciaux avec les médias ;
- Les règles régissant l'accès aux archives ;
- Les règles régissant la responsabilité ministérielle.

VI. Commentaires sur l'évolution prévisible et la nécessité d'une réforme

Le Gouvernement du Danemark a décidé, en publiant le Livre blanc 1443/2004, que le nombre de conseillers spéciaux par ministre devait être limité pour éviter un trop grand décalage entre le conseil politico-tactique des conseillers spéciaux et le conseil technique sur la politique à suivre de la fonction publique titulaire. Cette limitation remplit deux fonctions. Tout d'abord, elle établit une distinction claire, et ensuite, elle assure que les conseillers spéciaux nommés à des postes politiques pourront, du fait de leur petit nombre, travailler en coordination avec la fonction publique.

Le gouvernement a maintenu, même après la publication de la recommandation du Livre blanc, de n'engager au maximum que deux ou trois conseillers spéciaux, que le nombre de conseillers spéciaux devait en fait se limiter à un par ministre, sa mission principale étant de donner des conseils sur les relations avec les médias.

Cette décision confirme le régime danois d'une fonction publique politiquement neutre qui donne des conseils complets, techniques et politico-tactiques. La décision est révélatrice de l'idée que se fait le gouvernement en place du rôle des conseillers politiques. Les fonctionnaires nommés à un poste politique pourront ainsi compléter utilement la fonction publique par leurs compétences spéciales dans le domaine des relations du ministre avec la presse.

Cependant, pour que les conseillers spéciaux réussissent à s'intégrer dans les ministères, il faut au préalable que les recommandations du Livre blanc 1443/2004 soient observées, de telle sorte que les fonctions respectives du personnel nommé à un poste politique et des fonctionnaires classiques restent bien distinctes. De plus, la coopération entre les deux groupes doit se fonder sur le respect mutuel, une compréhension réelle de ces fonctions respectives et des contacts étroits et permanents.

Dans une optique comparative, le système danois est unique, parce qu'un seul ministre est chargé des affaires ministérielles. L'avantage de ce système est que la responsabilité politique est clairement établie. Toutefois, on peut se demander si la charge de travail et la complexité croissantes des affaires ministérielles ne risquent pas de remettre en cause le système d'un ministre par ministère.

Si le système danois devait changer à cet égard, il se rapprocherait probablement du système britannique des ministres délégués plutôt que du système suédois des secrétaires d'État. Dans le système britannique, les ministres délégués mènent une carrière au Parlement, ce qui cadre mieux avec la tradition

danoise de séparer les tâches de la fonction publique titulaire de celles des représentants nommés à un poste politique.

On peut aussi se demander si les secrétaires généraux peuvent, compte tenu du nombre toujours croissant de questions à traiter, préserver le temps nécessaire à l'éclairage politico-stratégique. Les secrétaires généraux remplissent généralement de nombreuses fonctions. Ils sont en même temps le principal conseiller politique du ministre et la personne chargée de l'administration du ministère, de la mise en œuvre des politiques et du développement de l'organisation du ministère. Ces deux rôles comportent de multiples fonctions à exercer, et la question se pose de l'opportunité de répartir cette charge de travail dans certains ministères.

RÉFÉRENCES

- Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen : Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård et Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), *Det tidløse ministerstyre*, in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (dir. de la publ.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.
- Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News : The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.
- Knudsen, Tim (dir. de la publ.) (2000), *Regering og embedsmænd : Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.
- Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.
- Peters, Guy et Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective : The Quest for Control*, Routledge, Londres.
- White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.
- White Paper 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers, Schultz, Copenhagen.